



Hmm.. hier wordt ik niet echt door gerust gesteld als ik over #MarcoPololaan in #kanaleneiland fiets. #asbest #utrecht <http://pic.twitter.com/ANKowXSY>

Arthur Messelink @arthurmesselink

*Menno van Duin*

### 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de asbestzaak in Utrecht centraal. Over de casus zijn eind 2012 twee evaluaties verschenen. Ten eerste een rapport van de commissie Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland, die – onder leiding van de heer Jansen (oud CdK Overijssel, hierna: commissie-Jansen) – in opdracht van het college van B&W van de gemeente Utrecht onderzoek naar de asbestzaak deed, en ten tweede een rapport van het COT dat in opdracht van woningbouwcorporatie Mitros is opgesteld (Zannoni et al., 2012). Daarnaast schreef journalist annex ingenieur Remco de Boer een aardige publicatie met de treffende titel *Verloren vertrouwen: lessen uit de asbestzaak*. Deze publicatie verscheen al voordat de twee evaluatierapporten openbaar werden. De genoemde publicaties staan aan de basis van dit hoofdstuk.<sup>73</sup>

Het hoofdstuk begint met een beschrijving van de aanvang van de casus (de melding, alarmering en opschaling) en van de gebeurtenissen die daarin een rol speelden. Vervolgens wordt ingezoomd op een drietal dilemma's die bij deze casus kunnen worden opgeworpen, maar in de twee evaluaties niet aan de orde zijn gesteld. Vooral de commissie-Jansen was hard in haar oordeel over zowel het crisismanagement als de crisiscommunicatie in Utrecht. Aan de hand van feiten worden in dit hoofdstuk de dilemma's die op deze terreinen speelden in kaart gebracht. Op basis hiervan zou een milder oordeel denkbaar en mijns

73 Over deze casus en het dilemma is door de auteur eerder een artikel geschreven in het *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing*, februari 2013.

inziens zelfs meer passend zijn geweest. In de afsluitende paragraaf wordt ingegaan op de onderzoeksparadox zoals die uit deze casus naar boven komt.

## 10.2 Feitenrelaas: de crisis ontrolt zich...

'Terwijl het peloton voor de laatste etappe van de Tour de France 2012 op weg is naar de Champs-Élysées, vindt er die zondag 22 juli in Utrecht koortsachtig overleg plaats. Woningcorporatie Mitros meldt 's ochtends aan de gemeente een groot aantal woningen in de wijk Kanaleneiland te willen ontruimen. De reden: asbest. Drie dagen eerder blijken de bewoners van twee woningen aan de Stanleylaan al om dezelfde reden te zijn geëvacueerd (...). Nederland hoort 's middags voor het eerst van de zaak, om kwart over vier, op Radio 1. Tussen de flitsen van de aanstaande Tour-finish door komt wethouder en locoburgemeester Gilbert Isabella telefonisch in de uitzending. Hij vervangt burgemeester Wolfsen, die op fietsvakantie in Engeland is. Isabella zegt dat in de wijk een te hoge concentratie asbest is aangekomen en dat er inderdaad 43 woningen ontruimd zullen worden om "het zekere voor het onzekere" te nemen. Een ingrijpende maatregel, zo noemt hij het zelf (...). Een belangrijke rol is weggelegd voor RTV Utrecht, dat calamiteitenzender is geworden: "Daar kan iedereen horen wat er aan de hand is en welke stappen er zijn genomen." Die mededeling wordt op de redactie van datzelfde RTV Utrecht met de nodige verbazing aangehoord. (...) De redactie weet net zo weinig als willekeurig welke Radio 1-luisteraar' (De Boer, 2012, p. 15-16).

Zo begon de asbestcasus voor het brede publiek; tussen de sport door is een enkele minuut een autoriteit op de radio. Voor de hulpverleners begon de casus eveneens op een wat aparte wijze enkele uren eerder.

Zondagochtend 22 juli wordt de directie van Mitros in kennis gesteld door de behandelend medewerker van Mitros dat bij de renovatie van een flat aan de Stanleylaan flinke hoeveelheden asbest zijn gemeten. Mitros is een woningbouwcorporatie die in februari 2012 is begonnen met een renovatie van een aantal flats in een wijk op Kanaleneiland. Onderdeel van het renovatieproces is een asbestsanering. Aan de

buitenzijde van de flats is indertijd asbesthoudend voegmateriaal gebruikt. Terwijl enkele dagen eerder met de saneringswerkzaamheden aan de buitenzijde van de flats is begonnen, wordt duidelijk dat er ook asbesthoudend materiaal in de woningen zelf aanwezig is. Uit daaropvolgend onderzoek blijkt dat ook rondom de woningen (op balkons en garagedaken) asbest aanwezig is. Inmiddels zijn vijf woningen uit voorzorg ontruimd; de huurders zijn door Mitros ondergebracht in een hotel.

Conform het eigen asbestprotocol, belt Mitros zondagochtend rond 11.00 uur de piketdienst van de afdeling Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van de gemeente Utrecht en doet melding van de situatie. De betreffende gemeentelijk ambtenaar is op dat moment echter telefonisch al in gesprek en kan daardoor niet het telefoonnummer van de piketdienst Openbare orde en veiligheid (OOV) opzoeken. Hij adviseert de medewerker van Mitros de meldkamer te bellen (112) en daar het juiste nummer op te vragen. De betreffende Mitros-medewerker volgt zijn advies op en belt 112:

“Ik zit met een asbestcalamiteit. (...) De gehele omgeving is nu ook al besmet.” Vervolgens vraagt de meldkamer waar het is: “Het is aan de Stanleylaan.” Daarna zegt de melder dat hij doorverbonden wil worden met het piket OOV. De meldkamer vraagt verder door. “Er zijn 48 woningen besmet met asbest.” Achteraf blijkt dit onjuist te zijn. Hierop vraagt de meldkamer wat het acute gevaar is en dan zegt de melder: “Er zijn inmiddels 5 woningen uitgeplaatst en er moeten nog 43 bewoners uitgeplaatst worden.” Het openbare terrein blijkt eveneens te zijn besmet met spuitasbest, “dat nog gevaarlijker is dan ander asbest”. Vervolgens zegt de melder: “Het ligt op balkons, op vensterbanken op struiken en garageboxen en dus in de omgeving.” De meldkamer vraagt of het is uitgewaaid: “Ja inderdaad, het is ook uitgewaaid. We hebben inmiddels uitslagen gekregen en nu blijkt ook de omgeving besmet” (Raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012, p. 18).

Vervolgens gaat het snel. Er wordt opgeschaald naar GRIP-1 en om 13.40 uur komt een Commando Plaats Incident (CoPI) bijeen. Om 13.50 uur wordt op aangegeven van het CoPI een gebied rondom de flat aan de Stanleylaan afgezet, dat later nog eens wordt vergroot. Er heeft

bestuurlijk overleg plaats en ook burgemeester Wolfsen wordt 's middags op zijn vakantieadres geïnformeerd (Commissie-Jansen, 2012, p. 23).

Om 15.16 uur wordt opgeschaald naar GRIP-2 en het eerder met lint afgezette gebied met hekken afgesloten. Het gemeentelijk beleidsteam (GBT) besluit de betreffende flat aan de Stanleylaan, alsook enkele tegenoverliggende woningen te ontruimen. Middels een mondeling noodbevel wordt een aantal straten verboden gebied verklaard (*ibid.*, p. 24). Door brandweermensen in beschermende kleding wordt huis-aan-huis een bewonersbrief afgegeven met de mededeling ramen en deuren te sluiten en niet naar buiten te gaan. Auto's mogen het gebied niet meer in. Om de afzetting van het gebied te bewaken, schakelt de politie de Mobiele Eenheid (ME) in. Bewoners die vanwege de ontruiming of afzetting niet meer naar hun huis terug kunnen, worden op verschillende locaties (in hotels) opgevangen.

Na de eerste melding worden aldus veel activiteiten (afzetten, ontruimen, informatiebrief en verder) in gang gezet om de risico's voor de bewoners zo gering mogelijk te houden. Die zondagmiddag wordt het gebied feitelijk afgesloten. Sommigen zijn het gebied al uit; anderen zitten nog in hun huis. Over de ernst en omvang van de problemen is dan echter nog weinig bekend. Omdat het ramadan is, gaat een voorlichter van de gemeente 's avonds langs verschillende moskeeën om bewoners uit het afgezette gebied over de situatie te informeren, hoewel eigenlijk woningcorporatie Mitros hiervoor verantwoordelijk is, inclusief voor de opvang van de getroffen bewoners. Tijdens een bezoek aan een van de opvanglocaties spreekt de locoburgemeester met bewoners. Zij blijken zeer ontevreden te zijn over het verloop van de gebeurtenissen en met name over de communicatie. Aan het begin van de avond ontstaat er op Kanaleneiland zelfs een grimmige sfeer.

Maandag 23 juli wordt een groot aantal monsters genomen die naar verschillende laboratoria gaan. Een onafhankelijk onderzoeksbureau wordt ingeschakeld om een second opinion te geven over de risico's van het aangetroffen asbest. Het GBT besluit over te gaan tot een verplichte evacuatie (ontruiming) van nog eens twee flats (aan de Stanleylaan en Marco Pololaan) en enkele particuliere woningen. Uit de resultaten van het laboratoriumonderzoek is evenwel gebleken dat de gezondheidsrisico's gering zijn. Het beleidsteam vindt het echter niet verantwoord

de ontruiming te stoppen, nu de dag ervoor deze lijn van ontruimen is ingezet (Commissie-Jansen, 2012, p. 30).

Omdat burgemeester Wolfsen tot dinsdag 24 juli alleen geruststellende geluiden hoort, blijft hij op zijn vakantieadres. Als echter in de loop van dinsdag duidelijk wordt dat het beleidsteam nog niet kan worden opgeheven, keert hij terug naar Nederland. In de media wordt er – zoals vaker rond het optreden van de burgemeester in bijzondere en kritische situaties – kritiek geuit op zijn optreden ('Waarom is hij niet onmiddellijk naar huis gekomen?'). Inmiddels is ook de (Utrechtse) politiek goed wakker en strijden met name de SP en Leefbaar Utrecht om media-aandacht.

De volgende dagen blijft de ontevredenheid bij bewoners groot en maken veel bewoners zich zorgen over een eventuele eerdere blootstelling aan asbest en de mogelijke gevolgen hiervan. In de media is er enige aandacht voor het feit dat bewoners plotseling in een veel betere situatie zijn ondergebracht dan hun woning op Kanaleneiland. De drang om terug te willen, zal hier niet groter door worden. Terwijl wetenschappers en GGD-deskundigen duidelijk proberen te maken dat er sprake is van een zeer lage dosis en de risico's nihil zijn, heeft bij velen een ander beeld postgevat. Met name bewoners vragen om een gezondheidsonderzoek.

Op 26 juli geeft de inmiddels teruggekeerde burgemeester Wolfsen aan dat een onafhankelijk onderzoek zal worden gestart naar het incident. Zondag 29 juli wordt een bewonersorganisatie opgericht die collectief de belangen van de geëvacueerden uit de Stanleylaan zal behartigen. De GG&GD organiseert psychosociale hulp en de eerste bewoners kunnen in de loop van die week weer terug naar hun flats. Vrijdag 3 augustus wordt afgeschaald naar GRIP-0.

### 10.3 Dilemma's

Begin december kwamen de twee eerder genoemde rapporten uit over de asbestcrisis in Kanaleneiland. Met name de conclusies van de commissie-Jansen waren pittig en luidden:

- 1 De maatregelen die zijn getroffen naar aanleiding van de asbestvondst in Kanaleneiland zijn achteraf disproportioneel.

- 2 De crisisorganisatie heeft onvoldoende gefunctioneerd en de genomen maatregelen waren onnodig belastend voor de bewoners.
- 3 De reactie van de crisisorganisatie op de ontstane onrust bij bewoners was onvoldoende.
- 4 Over de asbestsanering is niet gecommuniceerd, de asbestsanering is onjuist uitgevoerd en het toezicht op de asbestsanering heeft niet gefunctioneerd.
- 5 Asbest roept bij burgers gevoelens op, wat vraagt om op diverse doelgroepen afgestemde informatievoorziening en communicatie.
- 6 Als dit incident een voorbeeld is van de ontwikkelingen in de komende periode met betrekking tot asbestsanering, dan ligt hier een taak voor de rijksoverheid om te beoordelen of de wijze van zelfregulering door de branche met marginaal toezicht vanuit de overheid, voldoet.

Op basis van deze conclusies is een tweetal vragen te formuleren. Ten eerste: Was het mogelijk deze casus 'goed' te doen? Met andere woorden, was de kwalificatie 'disproportioneel, onvoldoende functionerend en onnodig belastend' te voorkomen geweest? En ten tweede: Waarom verliep de communicatie naar de bewoners zo slecht en had dit (veel) beter gekund? Ten slotte kan naar aanleiding van het rapport van de commissie-Jansen nog een derde vraag worden opgeworpen, namelijk: Waren de asbestvondst en de maatregelen die daarop volgden wel een probleem van de gemeente?

## 10.4 Analyse

### 10.4.1 *Was deze crisis beter te managen (of waarom is er zoveel kritiek mogelijk op de aanpak gedurende de eerste dagen)?*

De commissie-Jansen constateert dat op basis van onvolledige informatie zondag 22 juli 2012 een evacuatie is gestart die geen spoedeisend karakter had. Hoewel de commissie zich kan voorstellen dat de gemeente het zekere voor het onzekere wilde nemen (voorzorg-principe), is de commissie van mening dat een en ander rustiger en meer gefaseerd had moeten geschieden.

Het is echter de vraag of er – gezien de loop van de gebeurtenissen – veel alternatieven waren. De operationele diensten werden met een acuut probleem geconfronteerd en gingen over tot handelen. Waarschijnlijk zou een adempauze, om niet overhaast te reageren, beter zijn in dergelijke situaties, maar dat is niet de gewone manier van werken van operationele diensten. Als er een probleem is, wordt er gehandeld.

Dit aanvankelijk zich langzaam ontwikkelende incident kwam daardoor in een plotselinge versnelling. De potentieel risicovolle situatie kwam tot uitbarsting door het feit dat het contact met de betreffende ambtenaar niet tot stand kwam en de Mitros-medewerker in plaats daarvan uiteindelijk zijn verhaal bij de meldkamer kwijt kon. Toen eenmaal ‘de geest uit de fles was’, was het niet zo gemakkelijk weer even terug te schakelen naar ‘normaal’. De loop van de gebeurtenissen en relatieve toevalligheden (iemand is in gesprek en adviseert daarom contact op te nemen met de meldkamer) speelden een grote rol.

Het is opmerkelijk dat in de evaluatie van de commissie-Jansen de eerder weergegeven passage over het contact van de Mitros-medewerker met de meldkamer niet is opgenomen, want juist die passage geeft een zeer heldere situatieschets. Er lijkt op dat moment sprake van een fors probleem. Asbest is immers een stof die tot de verbeelding spreekt en al snel ‘alle stoppen doet doorslaan’. Als er al vijf huizen zijn ontruimd en er ook elders asbest is gevonden, kan het haast niet anders dan dat de betrokken diensten actief worden en maatregelen nemen om bewoners in veiligheid te brengen en verdere besmetting zo veel als mogelijk te beperken. Het is volstrekt begrijpelijk dat de meldkamer op basis van dit bericht ‘all out’ gaat, ter plaatse een CoPI wordt ingericht en maatregelen worden genomen. Een helder vastgelegd en vastgesteld asbestbeleid op grond waarvan de meldkamer (als ware het een routinehandeling) had kunnen reageren, was er niet.

Daarmee stuiten wij op een cruciaal dilemma: in hoeverre neem je op basis van beperkte informatie verstrekkende maatregelen (zoals mensen uit huizen halen)? Is het te verdedigen om in deze acute situatie als hulporganisaties (en gemeente) af te wachten tot er meer en betere informatie beschikbaar is, of kan op basis van eerste metingen worden uitgelegd dat er geen reden is tot drastische maatregelen? Natuurlijk is dat laatste mogelijk, maar welke hulpdiensten zullen na dergelijke berichten eerst met de armen over elkaar gaan zitten? Ook



moet niet vergeten worden dat dergelijke meldingen zeer schaars zijn en er nauwelijks precedentes bestaan. De hulpdiensten werken hier vanuit het principe ‘het zekere voor het onzekere nemen’ in plaats van eerst het zekere te willen weten. In dit geval werkte dat niet goed uit, maar in gevallen waar diensten juist lang twijfelen en geen beslissing nemen, is dat vaak ook niet goed.

Bij de eerste en ook een van de meest in het oog springende conclusies van de commissie moet dus tenminste een verhaal worden verteld. De maatregelen die genomen werden – afzetten gebied, ontruimen bepaalde appartementen – zijn logisch en goed verklaarbaar. Feitelijk zijn deze maatregelen ook verdedigbaar. Er was op dat moment nog geen informatie waaruit helder bleek hoeveel en welk type asbest er nu was; hoe schadelijk dat was en dergelijke. Natuurlijk zijn deze maatregelen – met de wijsheid achteraf – overbodig en onzinnig. De aard en ernst van de problemen bleken veel minder groot dan deze zich aanvankelijk lieten aanzien. Maar oordelen hierover zouden niet gebaseerd moeten zijn op kennis achteraf, maar op de situatie waarin men zich op dat moment bevindt.

Uiteraard heeft de commissie-Jansen gelijk dat de maatregelen achteraf disproportioneel waren. Natuurlijk was de basis op grond waarvan de eerste cruciale beslissingen werden genomen te onzeker en zou het veel beter zijn geweest als de betrokkenen minder overhaast gehandeld hadden. Het is echter vrij zeker dat ook in de rest van Nederland op basis van deze loop der gebeurtenissen – en bij ontstentenis van een helder asbestprotocol op de meldkamers – op vergelijkbare wijze zou zijn gehandeld. Dat betekent dat de commissie op dit punt te hard en te contextloos geoordeeld heeft en zich te weinig heeft verplaatst in de onvermijdelijke loop der gebeurtenissen. Als de maatregelen begrijpelijk en verklaarbaar zijn, past het etiket ‘disproportioneel’ niet. Met de rust achteraf kunnen wij dergelijk handelen wel veroordelen; maar gezien de wijze waarop de ‘crisis’ startte en het gebrek aan ervaring en procedures kunnen wij een en ander ook op zijn minst begrijpen.

#### 10.4.2 *Waarom verliep de communicatie naar de bewoners zo slecht en had dat (veel) beter gekund?*

De commissie-Jansen uitte tevens forse kritiek op de informatievoorziening naar de bewoners en de bredere bevolking. Ook De Boer geeft in *Verloren vertrouwen* vele voorbeelden waaruit blijkt dat de publieksinformatie slecht verliep. Dat is in de eerste plaats Mitros te verwijten, die niet in staat bleek de communicatie naar haar huurders goed te organiseren. In de COT-evaluatie die in opdracht van Mitros is opgesteld, staat daarover het volgende:

‘De communicatie met bewoners is niet soepel verlopen. Mitros heeft grote inzet getoond maar er zaten knelpunten in onder meer de afstemming met de gemeente en, later, de eigen inzet in de hotels. Onzekerheden, onduidelijkheden en sterke emoties voedden het wantrouwen richting Mitros. Capaciteitsgebrek en beperkte aansluiting met de eigen organisatie bemoeilijkten het werk van de medewerkers van Mitros die verantwoordelijk waren voor bewonerscommunicatie. De communicatie was niet specifiek genoeg afgestemd op de bewoners’ (Zannoni et al., 2012, p. 18).

Volgens De Boer versterkten de al bestaande slechte relatie met en communicatie naar de bewoners de negatieve gevoelens van de bewoners jegens de woningbouwcorporatie en de gemeente. Echter, niet alleen de constatering dat de communicatie slecht verliep, is belangrijk. Tenminste zo belangrijk is de vraag hoe dit kwam. Waarom waren Mitros en de gemeente niet in staat goede en betrouwbare informatie te geven? Wat maakte dat de bewoners gaandeweg zo ontevreden werden over het optreden van de gemeente? Waarom kwam er niet een op de verschillende doelgroepen toegesneden communicatie op gang? Was dit bij uitstek een Utrechts probleem of zou elders het vergelijkbaar (slecht) zijn gegaan?

Interessant in dit verband is het optreden van de heer Witteman, een asbestactivist van het eerste uur, die gedurende deze casus een van de grootste opruiers bleek.<sup>74</sup> Witteman is de genius achter het via de media verspreide nieuws dat asbest al maanden in de woningen lag en

74 Zie ook de analyse hierover in De Boer, 2012, p. 35-38.

het asbestprobleem in Kanaleneiland wel eens veel groter zou kunnen zijn dan gemeente en Mitros aangaven.<sup>75</sup> Het is op zijn minst merkwaardig dat de deskundige op wie verschillende media zich baseren, al decennia lang op gemeentelijk niveau als lid van de SP een prominente rol speelt in het op de kaart zetten en houden van problemen met asbest. Feit is dat in de mediaberichtgeving ten onrechte een koppeling werd gelegd tussen reguliere asbestplaten (die voor geen enkel probleem zorgden!) en het in gevels gebruikte (spuit)asbest. Mede dankzij het optreden van de SP'er Witteman ontstond het suggestieve beeld dat het allemaal veel erger was dan men aannam (De Boer, 2012)

Al op de dag nadat de gemeente van het asbest in en rondom de woningen vernam, werd een onafhankelijk onderzoeksbureau ingehuurd om helderheid te creëren in de wirwar van informatie over de asbestbesmettingen en een contra-expertise te doen. Het eerste rapport dat werd aangeleverd, eindigde – zo traceerde De Boer – met de volgende veelzeggende zin:

‘Door onder asbestcondities (oftewel mannen in beschermende kleding) monsters in de verre omtrek van de flats te laten nemen, is de indruk ontstaan dat sprake was van een groot verspreidingsgebied. De risicoperceptie die hierdoor ontstaat, staat in onze ogen in geen verhouding meer tot het werkelijke risico dat mogelijk aanwezig is geweest’ (De Boer, 2012, p. 25).

In de eerste uren en ook de dagen na de melding op zondagochtend 22 juli 2012 is dus systematisch een beeld gecreëerd dat er sprake was van een (heel) ernstige situatie. Met zwaailichten kwamen de hulpverleners naar de plek van ‘de ramp’. Het gebied werd afgezet en niet veel later werd het afgezette gebied nog eens enorm vergroot. Bewoners werden niet alleen verzocht hun huizen te verlaten, er werd zelfs een noodbevel afgegeven dat niemand meer terug mocht naar de betreffende woningen. Iedereen die ook maar binnen het afgezette gebied kwam, moest zijn voorzien van allerlei beschermende kledij.

75 Zie ‘Asbest lag al maanden in woningen’, *Trouw*, 27 juli 2012; ‘Utrechtse asbest lag al maanden in woningen’, *NRC Handelsblad*, 27 juli 2012 en de uitzending *Nieuwsuur* van vrijdag 27 juli 2012.

Het is lastig zo niet onmogelijk om vanuit het – gezien de situatie dus begrijpelijke – voorzorgsbeginsel (het ‘zekere voor het onzekere’) maatregelen te nemen en tegelijkertijd of kort erna te communiceren dat de situatie niet ernstig is en de gezondheidsrisico’s voor de bewoners zeer gering zijn. Het valt bijna niet uit te leggen dat de brandweer in beschermende kleding brieven bezorgt en maatregelen neemt, het afgezette gebied wordt vergroot om de beveiliging (door nota bene de ME) en uitvoering beter mogelijk te maken en tegelijkertijd naar de bewoners te communiceren dat de problemen gering zijn.

Dat de communicatie naar de bevolking slecht verliep is dus wel begrijpelijk. Het was welhaast een ‘impossible job’ om bewoners eerst vanuit het voorzorgsprincipe te benaderen en vervolgens ervan te overtuigen dat de situatie eigenlijk wel meeviel. Veel bewoners waren terecht onzeker of boos. Ze hadden hun huizen moeten verlaten, hetgeen een zeer ingrijpende gebeurtenis is, en ze werden vervolgens slecht geïnformeerd over de ernst van de situatie. Zou het kind dat veel buiten had gespeeld geen asbest hebben opgenomen? Wat betekende het asbest voor het ongeborn kind? Waarom hoorde men niets van Mitros en waarom was de berichtgeving van de overheid zo onduidelijk?

Opmerkelijk is dat de autoriteiten mede vanwege dit dilemma langer doorgingen met een stringent veiligheidsbeleid (en mensen uit hun huizen haalden), terwijl ze inmiddels wisten dat dit een veel te stevige aanpak was. In concreto betekende het dat er tegelijkertijd gecommuniceerd werd dat het risico nihil was, maar terugkeer naar de woningen sterk werd ontraden.

Het zal weinigen gegeven zijn om dan nog, na een of twee dagen, het roer communicatief volledig om te gooien. Zeker als daarbij bedacht wordt dat in de media juist een sfeer werd neergezet dat de situatie mogelijk ernstiger was dan de betrokken instanties en autoriteiten suggereerden. De angst voor alles wat met asbest te maken heeft, is al groot en daar zou dus ook tegen opgebokst moeten worden.

Het zou betekenen dat er gecommuniceerd had moeten worden dat men een verkeerde start had gemaakt, de situatie niet goed had beoordeeld, bewoners zich onnodig zorgen hadden gemaakt et cetera. Feitelijk zou dat erop neerkomen dat de overheid uitleg had gegeven van het gevoerde beleid en ook over de lastige dilemma’s en keuzes had gecommuniceerd. Communicatie in dezen is al lastig, om dan ook

nog te communiceren dat je zelf gefaald hebt en zaken niet goed hebt aangepakt...

### 10.4.3 *Wiens probleem was het nu?*

In de media kreeg het rapport dat het COT in opdracht van Mitros heeft opgesteld minder aandacht. Maar wanneer de twee rapporten naast elkaar worden gelegd, rijst de prangende vraag wiens probleem het in de kern nu eigenlijk was. De gemeente ging voortvarend aan de slag; regelde via verschillende kanalen de communicatie richting bewoners en hun opvang. Ook kondigde de locoburgemeester al snel na de constatering van asbest een noodbevel af. Maar was dit niet té voortvarend? Want waarom nam de locoburgemeester dit ‘aapje’ eigenlijk op de schouder? Was het niet eerst en vooral een probleem van Mitros?

De commissie-Jansen stelt in haar rapport over het gemeentelijke optreden vast dat het in lijn met de impact op de openbare orde logisch was dat de gemeente deze crisis naar zich toetrok. Een belangrijke reden voor de gemeente om de regie op zich te nemen, was dat Mitros niet in staat was de gevolgen van de asbestvondst af te handelen (opvang bewoners, registratie, terugkeer naar de woningen, tijdelijke opvang in wisselwoningen, communicatie, psychosociale hulpverlening, et cetera).

‘Op maandag 23 juli wordt in het GBT gesproken over afschaling naar GRIP-1 of zelfs GRIP-0 en de regie volledig over te dragen aan Mitros. Vanwege onvoldoende controle op de situatie, de crisiscommunicatie en onvoldoende afstemming tussen de betrokken actoren, wordt op advies van de Operationeel Leider van het ROT op dinsdag 24 juli besloten niet af te schalen en de regie volledig bij de gemeente te beleggen. Dit besluit geeft de burgemeester aanleiding om terug te keren van vakantie’ (Commissie-Jansen, 2012, p. 51).

Toch blijft de vraag waarom de gemeente bij deze afweging niet een knip heeft gemaakt tussen enerzijds ‘voor de schermen’ en anderzijds ‘achter de schermen’ opereren. De gemeente had ervoor kunnen kiezen om extern te communiceren dat vooral Mitros de probleemeigenaar was, terwijl achter de schermen deze partij door de gemeente werd

ondersteund in alles wat op haar afkwam. Het lijkt erop dat in de twee evaluaties deze knip evenmin wordt gemaakt en er voetstoots van wordt uitgegaan dat de gemeente bij een GRIP-situatie ook communicatief alle kastanjes uit het vuur mag halen. Of dat altijd nodig of verstandig is, is maar zeer de vraag.<sup>76</sup>

## 10.5 Afronding

Er is kritiek mogelijk op de rapportage zoals deze door de commissie-Jansen is opgesteld. Het is een kritisch rapport met pittige conclusies over de reactie van de autoriteiten op de asbestvondst. Opvallend is dat in het raadsdebat over het rapport van de commissie-Jansen de raadsleden achter de kritische toon staan, maar tegelijkertijd wel aangeven het goed te kunnen begrijpen dat de gemeente zo handelde.

‘GroenLinks vindt het begrijpelijk dat de locoburgemeester op zondag 22 juli op basis van zeer beperkte informatie besloot het zekere voor het onzekere te nemen’ (Raadscommissies Utrecht, 13 december 2012, p. 3).<sup>77</sup>

Volgens de gemeenteraadsleden had de gemeente echter na een dag moeten ‘terugschalen’, omdat de risico’s minder ernstig waren dan gedacht. Dat lijkt achteraf zo simpel. In de rapportage van de commissie-Jansen, waarop de gemeenteraadsleden zich baseren, wordt te weinig uitgelegd wat de dilemma’s waren en hoe lastig het in die constellatie was de koers 180 graden te wijzigen. Omdat de commissie-Jansen wel scherp oordeelt, maar weinig uitlegt en ook de aanwezige dilemma’s (zoals de drie hierboven) onvoldoende blootlegt, ontstaat een onevenwichtig rapport.

<sup>76</sup> Zie ook Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2012, 9 december). Archief 2012: Asbest in Utrecht. Wiens probleem? Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://www.burgemeesters.nl/asbest>.

<sup>77</sup> Verslag van de openbare gecombineerde middagvergadering van de raadscommissies Mens en Samenleving en Stad en Ruimte d.d. 13 december 2012, gemeente Utrecht. Op 1 juni 2013 ontleend aan <http://tekstversie.utrecht.nl/CoRa/Griffie/Commissie%20Stad%20&%20Ruimte/2013/Verslag%20gecombineerde%20overgadering%20ocie%20M&S%20oen%20S&R%2013%20december%202012.pdf>.

De Boer richt zijn analyse op het verloren vertrouwen. Mitros had voorafgaand aan de asbestaffaire al het vertrouwen van veel bewoners fors geschaad, omdat de renovatie van de flats niet volgens planning verliep. Toen vervolgens asbest in en rondom de woningen werd aangetroffen, werkte de aanpak van Mitros ook niet mee aan een herstel van het vertrouwen. Te lang werd aangerommeld en bleef de aard en ernst van de besmetting onduidelijk. Ook de latere aanpak van de sanering was tegenstrijdig en onduidelijk.

De gemeente bleek op haar beurt eveneens niet in staat gaandeweg het vertrouwen te herstellen. Onvoldoende transparantie versterkte dat proces. Daarnaast trok de gemeente, aldus De Boer, onvoldoende het boetekleed aan.

De gemeente en Mitros hadden misschien de koers kunnen verleggen, door juist ook aan te geven dat ze aanvankelijk fout zaten. Dat is niet gebeurd. Over de dilemma's waarvoor ze stonden, is te weinig gecommuniceerd. Terwijl in de media de verhalen over de ernst van de besmetting aanzwollen en sommigen (politieke) munt uit de crisis probeerden te slaan, onthield de gemeente zich van commentaar. Eerst moest de onderzoekscommissie haar werk doen. Dat betekent feitelijk dat na de aankondiging van het onderzoek, de gemeente in de weken erna bijna niet heeft gecommuniceerd. Het verloren vertrouwen kon dus feitelijk niet eerder hersteld worden dan na het uitkomen van het onderzoeksrapport. Dat was natuurlijk veel te laat en juist de kritische toon van de rapportage stond op gespannen voet met het herwinnen van het vertrouwen.

'Met de zelfverkozen radiostilte en de verklaring "dat er niet op speculaties wordt ingegaan zolang de onderzoekscommissie aan het werk is" wordt het voor de gemeente en Mitros ook steeds lastiger om aantoonbare onjuistheden te corrigeren zonder inconsequent te lijken met het eigen "persbeleid". Daardoor verliezen beide de controle en worden ze nog kwetsbaarder' (De Boer, 2012, p. 75).

Daardoor ontstaat de paradoxale situatie dat een extern onderzoek, en ook de privacy van de bewoners (een argument dat de gemeente eveneens gaf om bepaalde informatie niet naar buiten te brengen), leidt tot afnemende transparantie. Het kan worden betiteld als 'de onderzoeksparadox'. Waar het bestuur probeert het vertrouwen te herstellen door

onderzoek te laten doen naar wat er fout is gegaan, wordt het herstel van datzelfde vertrouwen vertraagd door de mediastilte gedurende het onderzoek. In deze casus werd dit mechanisme versterkt doordat de gemeente de crisis stevig naar zich had toegeroken en het spreekwoordelijke aapje van Mitros op de schouder nam. Laat dat, naast alle knulligheden tijdens de crisis, de belangrijkste les van de asbestcasus op Kanaleneiland zijn.